



Munich Personal RePEc Archive

European Freedom of Movement for Workers

Krzysztof Wach

Cracow University of Economics

2007

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/31657/>

MPRA Paper No. 31657, posted 23. June 2011 07:01 UTC

Europejska swoboda przepływu pracowników

Następujący przez lata rozwój uregulowań wspólnotowych doprowadził od swobody przepływu pracowników do swobody przepływu osób. Swoboda przepływu osób obowiązuje obecnie w 31 krajach Europy: w 27 krajach członkowskich UE, trzech pozostałych krajach EOG i w Szwajcarii. Swoboda przepływu osób gwarantuje obywatelom Unii Europejskiej wiele uprawnień, które muszą być respektowane przez wszystkie kraje członkowskie.

Obserwując zmiany zachodzące na polskim rynku pracy można wyciągnąć wniosek, że Polska staje się krajem emigracyjno - imigracyjnym. Z jednej strony po akcesji naszego kraju do Unii Europejskiej w poszukiwaniu pracy wyjechało około 1,25 mln osób (a według danych szacunkowych uwzględniających szarą strefę od 2 do 3 mln Polaków). Z drugiej strony Polska staje się atrakcyjnym miejscem dla pracowników ze Wschodu – odczuwalny jest bowiem niedobór siły roboczej, a we wrześniu 2006 roku w wybranych sektorach zniesiono obowiązek posiadania pozwolenia na pracę dla cudzoziemców pochodzących z krajów trzecich (poza UE).

1. Ewolucja uregulowań dotyczących swobody przepływu osób

Założki europejskiego rynku pracy sięgają początków lat pięćdziesiątych XX wieku, gdy na mocy podpisanego w Paryżu 18 kwietnia 1951 roku Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali sześć państw Europy Zachodniej (Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, Republika Federalna Niemiec i Włochy) zobowiązało się do zniesienia barier w przepływie pracowników podejmujących zatrudnienie w przemyśle węglowym i stalowym (art. 69)¹. Postępujący proces integracji europejskiej zaowocował kolejnymi rozwiązaniami dotyczącymi europejskiego rynku pracy. Podpisany przez te same kraje w Rzymie 25 marca 1957 roku Traktat o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej gwarantował wszystkim obywatelom państw

* Dr Krzysztof Wach – Katedra Przedsiębiorczości i Innowacji na Wydziale Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Akademii Ekonomicznej w Krakowie.

¹ Traktat ten, określany mianem traktatu paryskiego, wszedł w życie w lipcu 1953 roku wraz z przekazaniem ostatniego dokumentu ratyfikacyjnego.

sygnatariuszy swobodny dostęp do zatrudnienia w przemyśle jądrowym (art. 96). W rezultacie prowadzonych wówczas rokowań został również opracowany i zawarty w tym samym składzie państw członkowskich Traktat o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej, który gwarantował swobodę przepływu pracowników na terenie Wspólnoty najpóźniej do końca okresu przejściowego (art. 48). Należy jednak zwrócić uwagę, że wprowadzanie swobody przepływu pracowników przebiegało etapami².

Tabela 1. Początkowe etapy liberalizacji europejskiego rynku pracy

Okres	Charakterystyka i wymagania
1961–1964	Konieczność uzyskania pozwolenia na pracę w innych krajach członkowskich Wspólnoty. Preferencje dla pracowników krajowych przy oferowaniu zatrudnienia.
1964–1968	Ułatwienia w uzyskiwaniu pozwoleń na pracę dla obywateli państw członkowskich. Likwidacja preferencji krajowych przy oferowaniu zatrudnienia.
od lipca 1968 roku	Wprowadzenie „pełnej” swobody przepływu pracowników.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie D. Swann, *The Economics of the Common Market. Integration in the European Union*, London – New York – Victoria – Toronto – Auckland 1995, s. 178–180.

W latach sześćdziesiątych XX wieku wydano pierwsze dyrektywy i rozporządzenia wspólnotowe związane z rynkiem pracy i ubezpieczeniami społecznymi, powołano również wówczas Europejski Fundusz Społeczny (EFS), który do dziś jest aktywnym instrumentem finansowym polityki zatrudnienia i zwalczania bezrobocia w krajach członkowskich Wspólnoty Europejskiej. Jego rola została umocniona wraz z przyjęciem przez Radę Unii na początku lat siedemdziesiątych „Programu socjalnego”. Aby usprawnić obieg informacji na temat wolnych miejsc pracy w poszczególnych krajach członkowskich, Komisja Europejska powołała w 1972 roku Europejski System Clearingu Wolnych Miejsc Pracy i Wniosków o Przyjęcie do Pracy (Système Européen de Diffusion des Offres et demandes et de Compensation, SEDOC), za którego realizację odpowiadało Biuro Europejskiej Koordynacji (European Coordination Office, ECO)³. Podpisany 17 lutego 1986 roku w Luksemburgu Jednolity Akt Europejski (JAE) podkreślał konieczność prowadzenia intensywnych prac nad wspólnotową polityką społeczną, w tym nad wprowadzaniem uregulowań dotyczących poprawy

² Oba te traktaty, nazywane traktatami rzymskimi, weszły w życie 1 stycznia 1958 roku. Warto dodać, że traktaty rzymskie i traktat paryski są określane wspólnym terminem traktatów założycielskich.

³ W. Molle, *Ekonomika integracji europejskiej. Teoria, praktyka, polityka*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1995, s. 192.

warunków pracy⁴. Gwarantował on cztery swobody jednolitego rynku, między innymi swobodę przepływu osób (JAE, art. 7a). Krokiem milowym w rozwoju europejskiego rynku pracy było przyjęcie 9 grudnia 1989 roku w Strasburgu Karty podstawowych praw socjalnych pracobiorców w krajach Wspólnoty Europejskiej, na mocy której swoboda migracji jest postrzegana jako jedno z praw człowieka⁵. W podpisanym 7 lutego 1992 roku w Maastricht Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (TWE)⁶ zagwarantowano wszystkim obywatelom Wspólnoty prawo do swobodnego poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania oraz zasadę równego traktowania i dostępu do zatrudniania we Wspólnocie Europejskiej, co pozwoliło, szczególnie po utworzeniu od 1 stycznia 1993 roku jednolitego rynku europejskiego, urzeczywistnić prawo swobodnego przepływu osób na terytorium państw członkowskich⁷. Jednolity rynek wewnętrzny został zdefiniowany w tym traktacie jako „obszar bez granic wewnętrznych, na którym zostaje zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału” (TWE, art. 3, pkt 1, lit. C; art. 14, pkt 2). Te cztery swobody podstawowe są umocnione dwiema swobodami uzupełniającymi: swobodą przedsiębiorczości (TWE, art. 43–48) i swobodą dostępu do przetargów publicznych, uregulowaną w dwudziestu dyrektywach. Jak się ocenia, program „Europa 92” miał pozytywny wpływ na usuwanie barier w swobodnym przepływie osób⁸. Od 1 maja 2004 roku terytorium Polski jest częścią jednolitego rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. Polscy obywatele są objęci tymi samymi prawami co obywatele pozostałych 24 krajów członkowskich Unii Europejskiej. Postanowienia traktatu z Maastricht oraz traktatów ustanawiających poszczególne wspólnoty zostały znowelizowane traktatem amsterdamskim podpisanym 2 października 1997 roku, który wszedł w życie 1 maja 1999 roku⁹. Miał on zapewnić w ciągu pięciu lat od momentu wejścia w życie włączenie do prawa wspólnotowego konwencji z Schengen, czyli zniesienie kontroli granicznej między państwami członkowskimi (TWE, art. 61–69). Z kolei traktat podpisany

⁴ Jednolity Akt Europejski (Dz. Urz. WE L 169 z 29 czerwca 1987 roku).

⁵ K. Głębicka, *Rynek pracy w jednoczącej się Europie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej Towarzystwa Wiedzy Powszechnej w Warszawie, Warszawa 2005, s. 28.

⁶ Traktat ten jest określany jako traktat z Maastricht.

⁷ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, tekst jednolity (Dz. Urz. UE C 235 z 24 grudnia 2002 roku).

⁸ J. Pelkmans, *European Integration. Methods and Economic Analysis*, Longman, New York – Harlow 1997, s. 136.

⁹ Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (Dz. Urz. UE C 340 z 10 listopada 1997 roku).

26 lutego 2002 roku w Nicei, który wszedł w życie 1 lutego 2003 roku, nie przyniósł nowych uregulowań dotyczących swobody przemieszczania się osób, przesłanką jego przyjęcia były bowiem zmiany instytucjonalne przygotowujące Unię Europejską do rozszerzenia¹⁰. Duże znaczenie dla swobody przepływu osób ma również Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, przyjęta w Nicei 8 grudnia 2000 roku, która potwierdziła zagwarantowanie każdemu obywatelowi Unii Europejskiej prawa do swobodnego przemieszczania się i zamieszkania na całym terytorium Wspólnoty oraz przyznawała takie same prawa obywatelom krajów trzecich, legalnie mieszkającym na terytorium któregośkolwiek z państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej (art. 45)¹¹. Nowe rozwiązania przyniosła uchwalona 29 kwietnia 2004 roku dyrektywa o prawie obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich¹². Dyrektywa zapewnia obywatelom państw członkowskich możliwość przemieszczania się na całym terytorium Wspólnoty na takich samych zasadach, jakie dotyczą obywateli zmieniających miejsce zamieszkania w granicach własnego kraju.

Pełna swoboda przemieszczania się między państwami członkowskimi Unii Europejskiej a krajami stowarzyszonymi w ramach Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), które nie są członkami Wspólnoty Europejskiej, została wprowadzona na mocy układu o Europejskim Obszarze Gospodarczym z 2 maja 1992 roku¹³. Oznacza to, że swoboda przepływu osób obowiązuje również w Islandii, Liechtensteinie i Norwegii (czyli państwach, które są członkami Europejskiego Obszaru Gospodarczego), a także, w ograniczonym zakresie, w Szwajcarii, która ma status obserwatora EOG¹⁴. Oznacza to, że obecnie swoboda przemieszczania się obowiązuje w 29 krajach Europy.

¹⁰ Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nimi akty prawne (Dz. Urz. UE C 80 z 10 marca 2001 roku).

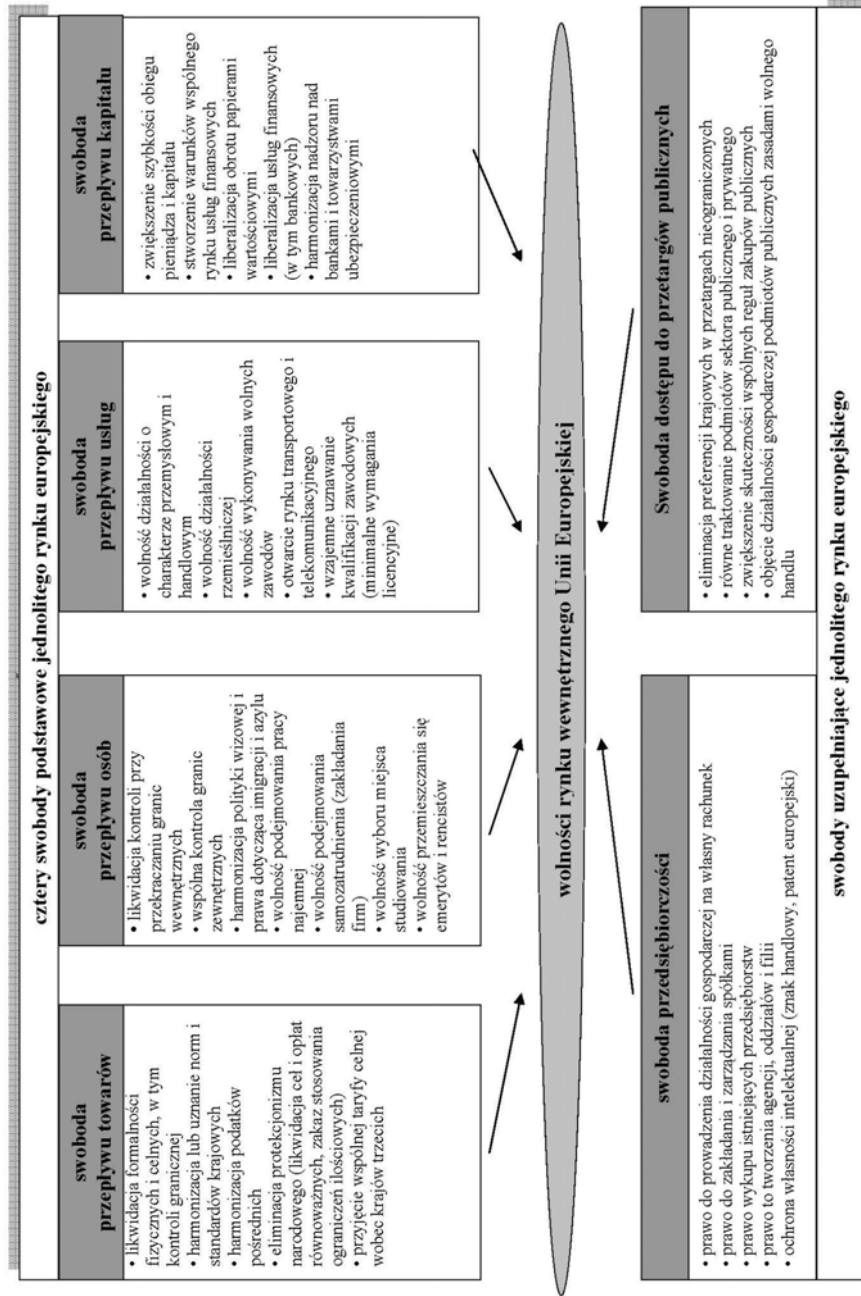
¹¹ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. WE C 364 z 18 grudnia 2000 roku).

¹² Dyrektywa nr 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz. Urz. WE L 158 z 30 kwietnia 2004 roku).

¹³ Układ o Europejskim Obszarze Gospodarczym z 2 maja 1992 roku (Dz. Urz. WE L 001).

¹⁴ W krajach Europejskiego Obszaru Gospodarczego obowiązują również pozostałe swobody jednolitego rynku europejskiego.

Rys. 1. Swobody jednolitego rynku europejskiego

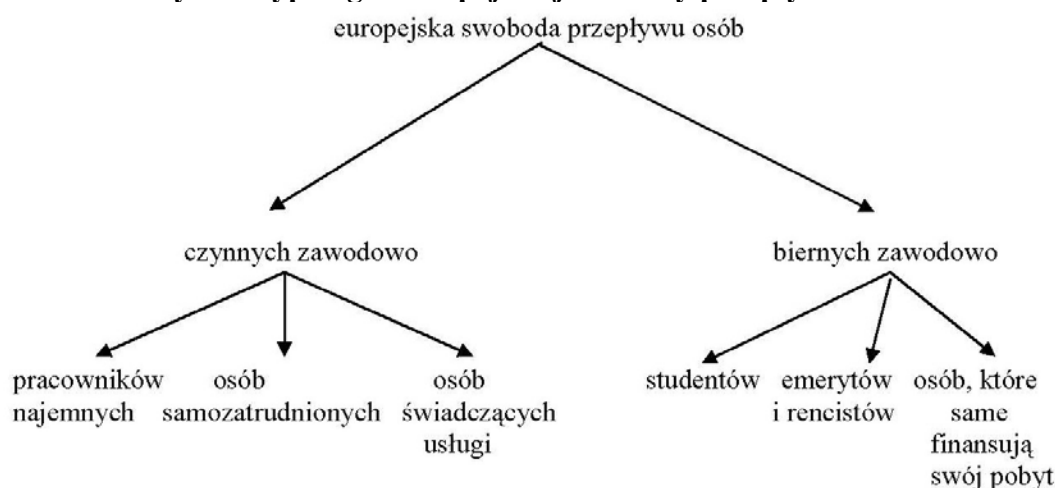


Źródło: Opracowanie własne na podstawie: J.W. Wiktor, *Jednolity rynek wewnętrzny Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2001, s. 16; *Ewolucja integracji gospodarczej w Unii Europejskiej – wyzwanie dla Polski*, red. A. Zielińska-Głębocka, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1997, s. 18.

2. Regulacje dotyczące swobody przemieszczania się pracowników

Obecnie podstawy funkcjonowania swobody przepływu osób (w tym pracowników) są uregulowane zarówno w ustawodawstwie pierwotnym (traktat paryski, traktaty rzymskie, traktat z Maastricht, traktat amsterdamski, traktat z Nicei, Jednolity Akt Europejski, umowy akcesyjne, karty praw), jak i w ustawodawstwie wtórnym (dyrektywy, rozporządzenia, decyzje, zalecenia i opinie)¹⁵. Wspólnotowe tendencje rozwojowe uregulowań z zakresu swobody migracji podlegały znacznym zmianom. Początkowo współpraca miała charakter gospodarczy, następnie – przez wprowadzenie swobody przemieszczania się pracowników – urzeczywistniono ostatecznie swobodę przemieszczania się osób. Podstawowe znaczenie dla swobodnego przepływu osób ma obywatelstwo europejskie¹⁶, które stanowi podstawowy status obywateli państw członkowskich w wypadku, gdy korzystają z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu. Na mocy postanowień traktatowych obywatelstwo europejskie (obywatelstwo Unii)¹⁷ przyznaje obywatelom Unii Europejskiej wiele uprawnień, w tym prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu w dowolnie wybranym państwie członkowskim (TWE, art. 17–22).

Rys. 2. Typologia europejskiej swobody przepływu osób



Źródło: opracowanie własne

¹⁵ Wspólnotowe akty prawne dotyczące swobody przepływu osób wraz z komentarzem są dostępne w: L. Mitrus, *Swoboda przemieszczania się pracowników. Komentarz*, Towarzystwo Audytorów i Wydawców Prac Naukowych UNIVERSITATIS, Kraków 2001.

¹⁶ Więcej na ten temat zob.: A. Cieleń, A. Szymański, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004; B. Mielnik, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000; J. Jagielski, *Obywatelstwo europejskie w projekcie Konstytucji dla Europy*, „Edukacja Prawnicza” 2004, nr 4.

¹⁷ W wiążącej polskojęzycznej wersji traktatu użyty jest zwrot „obywatelstwo Unii”.

Swobodny przepływ osób stanowi obecnie jedną z podstawowych swobód rynku wewnętrznego, obejmującego przestrzeń bez granic wewnętrznych, gdzie swoboda ta jest zapewniona zgodnie z postanowieniami traktatowymi¹⁸. W jej obrębie można wyróżnić kilka aspektów, począwszy od swobody przemieszczania się osób, które jeszcze nie podjęły zatrudnienia, gdyż nadal się kształcą, przez swobodę przemieszczania się pracowników, aż po swobodę przemieszczania się osób, które zakończyły już swoją karierę zawodową.

Swoboda przemieszczania się osób nie była jednolicie uregulowana w prawie wspólnotowym, gdyż inne przepisy dotyczyły pracowników, inne osób prowadzących działalność gospodarczą i osób świadczących usługi, a inne studentów i osób, które zakończyły aktywność zawodową (emerytów, rencistów)¹⁹. Chcąc skodyfikować i zweryfikować istniejące instrumenty wspólnotowe, które traktują oddzielnie pracowników najemnych, osoby pracujące na własny rachunek, studentów i inne osoby niezatrudnione, w celu uproszczenia i wzmocnienia prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu wszystkich obywateli Unii Europejskiej, wprowadzono w 2004 roku nową dyrektywę uchylającą poprzednie²⁰. Swoboda przemieszczania się osób aktywnych zawodowo jest uregulowana w postanowieniach traktatowych, a uszczegółowiona w prawie wtórnym. Chodzi tutaj o:

- swobodę przepływu pracowników najemnych (TWE, art. 39–42),
- swobodę przepływu osób prowadzących działalność gospodarczą na własny rachunek (TWE, art. 43–58),
- swobodę przemieszczania się osób świadczących usługi (TWE, art. 49–55).

Swobodny przepływ osób, które nie są aktywne zawodowo, uregulowano w prawie wtórnym. Chodzi tutaj o²¹:

- swobodę przemieszczania się osób samodzielnie finansujących koszty pobytu,
- swobodę przemieszczania się osób po zakończeniu kariery zawodowej,
- swobodę przepływu studentów.

Ze względu na przedmiotowy charakter niniejszego opracowania (europejski rynek pracy), kluczową kwestią jest swoboda przemieszczania się

¹⁸ Dyrektywa nr 2004/38/WE... (pkt 2 preambuły).

¹⁹ L. Mitrus, *Swoboda przemieszczania się pracowników po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003, s. 55.

²⁰ Dyrektywa nr 2004/38/WE... (pkt 3 preambuły).

²¹ *Ibidem*.

pracowników. Prawo wspólnotowe nie definiuje wprost pojęcia „pracownik”. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości precyzuje zakres podmiotowy swobody przemieszczania się pracowników. Duże znaczenie ma występowanie stosunku pracy, którego główną cechą jest świadczenie przez pewien czas pracy na rzecz i pod kierownictwem innej osoby w zamian za wynagrodzenie. Status „pracownika” nie zależy natomiast od:

- charakteru zatrudnienia danego pracownika (na przykład pracownik świadczący usługi, „praca na wezwanie” – *on-call contract*),
- okresu wykonywania pracy (na przykład pracownik sezonowy, pracownik etatowy),
- rodzaju wykonywanej pracy (na przykład robotnik, urzędnik, funkcjonariusz państwowy),
- obywatelstwa pracownika (na przykład pracownik krajowy lub pracownik migrujący, czyli pracownik, który jest obywatelem innego państwa członkowskiego),
- miejsca zatrudnienia (na przykład pracownik przygraniczny),
- wymiaru czasu pracy (na przykład pracownik zatrudniony w niepełnym wymiarze czasu pracy, pracownik zatrudniony na cały etat, okazjonalne świadczenie pracy),
- wysokość wynagrodzenia (nie ma określonego minimalnego wynagrodzenia).

Reasumując, należy przyjąć, że wykonywanie pracy w ramach prawa wspólnotowego dotyczy wykonywania pracy efektywnej i rzeczywistej (*effective and genuine*), a wyłączona jest aktywność o niewielkiej skali, którą należy uznać za podrzędną i marginesową (*marginal and ancillary*)²².

Prawo wspólnotowe przewiduje zakaz dyskryminacji pracowników migrujących z powodu płci, rasy, pochodzenia etnicznego, religii lub wyznania, inwalidztwa, wieku czy orientacji seksualnej. W kwestiach związanych ze swobodnym przepływem osób szczególną wagę przywiązuje się do zakazu dyskryminacji ze względu na obywatelstwo pracowników (TWE art. 13). Szczegółowe rozstrzygnięcia tych regulacji przyniosła dyrektywa wprowadzająca ogólne ramy równego traktowania pracowników pod względem polityki

²² L. Mitrus, *op. cit.*, s. 63.

zatrudnienia i polityki rekrutacji²³. Zakaz dyskryminacji obejmuje nie tylko uregulowania dotyczące dostępu do zatrudnienia, ale także warunki świadczenia pracy oraz związane z tym uprawnienia (TWE, art. 39).

3. Uprawnienia pracowników migrujących

Zgodnie z przepisami traktatowymi, swoboda przepływu pracowników daje im prawo do (TWE, art. 39, pkt 3, lit. a, b, c, d):

- ubiegania się o rzeczywiście oferowane miejsca pracy,
- swobodnego przemieszczania się w tym celu po terytorium państw członkowskich,
- przebywania w jednym z państw członkowskich w celu podjęcia tam pracy, zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi dotyczącymi zatrudniania pracowników tego państwa,
- pozostawania na terytorium państwa członkowskiego po ustaniu zatrudnienia, na warunkach ustalonych przez Komisję Europejską w rozporządzeniach wykonawczych.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości uznał w swoim orzecznictwie, że wyliczenie w przytoczonym artykule uprawnień pracowników migrujących jest jedynie przykładowe, a nie enumeratywne²⁴. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, do praw przysługujących pracownikom migrującym będącym obywatelami Unii Europejskiej należy również:

- prawo aktywnego poszukiwania pracy, czyli nie tylko prawo przyjmowania przedstawionej oferty zatrudnienia, ale także prawo składania ofert pracy,
- prawo świadczenia pracy na warunkach równych z pracownikami krajowymi (między innymi warunki umowy, wynagrodzenie, czas pracy, zwolnienia – rozwiązanie stosunku pracy, zasady bezpieczeństwa i higieny pracy²⁵),
- prawo do udziału w działalności związkowej i partycypacji pracowniczej,
- prawo zamieszkania z rodziną,

²³ Dyrektywa nr 2000/78 z 27 listopada 2000 r. wprowadzająca ogólne ramy równego traktowania w zatrudnieniu i wykonywaniu pracy (Dz. Urz. L 303 z 2 grudnia 2000 roku, z późn. zm.).

²⁴ Między innymi sprawa C-292/89 *The Queen v. The Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen*, [1991] (ECR I-745, pkt 13).

²⁵ Więcej na ten temat zob.: *Europejskie prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. L. Florek, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1996.

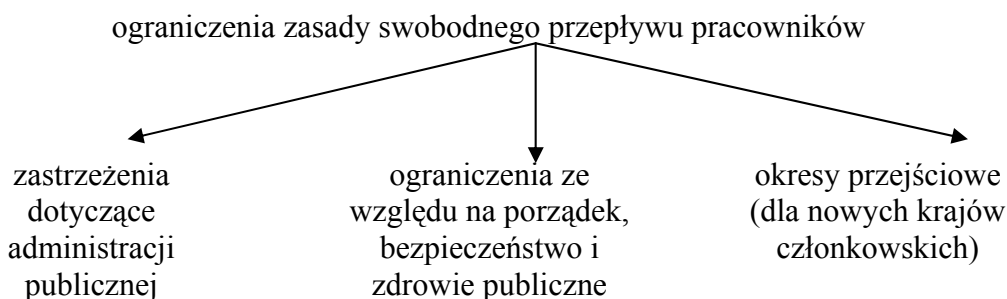
- prawo do korzyści socjalnych i podatkowych (między innymi otrzymanie pożyczki dla rodzin o niskich dochodach, uzyskanie stypendium),
- prawo do nabycia lub zachowania (ciągłości) prawa do świadczeń społecznych i ich wysokości.

Ponadto prawo wspólnotowe gwarantuje pracownikom migrującym traktowanie członków ich rodzin według zasad obowiązujących członków rodzin obywateli danego państwa członkowskiego²⁶. Chodzi tutaj nie tylko o prawo do wspólnego pobytu i zamieszkania, ale także o prawo dostępu dzieci pracowników migrujących do powszechnego systemu edukacji (tzw. prawo do kształcenia) oraz prawo do świadczeń socjalnych i zdrowotnych dla członków rodziny, zgodnie z regulacjami i przyjętym systemem obowiązującym obywateli danego państwa członkowskiego.

4. Ograniczenia swobody przemieszczania się pracowników

Prawo wspólnotowe przewiduje dwie zasadnicze sytuacje, w których poszczególne państwa członkowskie mogą ograniczyć swobodę migracji obywateli innych państw europejskich. Postanowienia traktatowe wprowadzają możliwość ograniczenia swobody przepływu osób, która musi być uzasadniona koniecznością „ochrony porządku, bezpieczeństwa lub zdrowia publicznego” (TWE, art. 39, pkt 4). Swoboda przepływu osób nie ma również zastosowania do sprawowania władzy państwowej, czyli zatrudnienia w administracji publicznej (służbie publicznej).

Rys. 3. Typologia ograniczeń swobody przemieszczania się pracowników



Źródło: opracowanie własne

²⁶ Por. R. Birk, *Swobodny przepływ pracowników i ich rodzin. Bezpieczeństwo i ochrona zdrowia pracowników. Indywidualne prawo pracy*, [w:] *Europejskie prawo pracy i prawo socjalne*, red. H. Lewandowski, K. Serafin, Instytut Europejski w Łodzi, Łódź 1998, s. 71–91.

Powolywanie się przez poszczególne państwa członkowskie na konieczność zapewnienia porządku, bezpieczeństwa lub zdrowia publicznego nie może być stosowane z powodów ekonomicznych, czyli głównie w celu ochrony krajowego rynku pracy, oraz ze względu na wcześniejszą karalność migrujących obywateli. Kwestie bezpieczeństwa publicznego obejmują głównie działalność terrorystyczną i wywrotową oraz szpiegostwo. Sprawa zdrowia publicznego ma zastosowanie, gdy dana osoba jest dotknięta jedną z przewidzianych prawem chorób (choroby podlegające kwarantannie, wymienione przez Światową Organizację Zdrowia – gruźlica systemu oddechowego w fazie aktywnej lub wykazująca tendencje rozwojowe, kiła, niektóre inne choroby zakaźne lub pasożytnicze)²⁷. Z kolei aspekty porządku publicznego wynikają z osobistego zachowania danej osoby. Do chorób i dolegliwości, które mogą zagrozić porządkowi lub bezpieczeństwu publicznemu, zalicza się między innymi narkomanię, głębokie zaburzenia umysłowe, widoczne przejawy zaburzenia psychicznego ze stanami niepokoju, delirium, halucynacjami lub pomieszaniem zmysłów.

Przepisy wspólnotowe dopuszczają możliwość wprowadzenia obowiązku posiadania obywatelstwa danego kraju jako niezbędnego warunku zatrudnienia w administracji państwowej, głównie ze względu na daleko idącą lojalność własnych obywateli i znajomość realiów związanych z pełnieniem funkcji publicznych w danym kraju. Ograniczenia wynikające ze sprawowania władzy państwowej nie mogą dotyczyć instytucjonalnego rozumienia „zatrudnienia w służbie publicznej”, czyli wszystkich stanowisk w danej instytucji państwowej. Na podstawie orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości można przyjąć, że ograniczenia te dotyczą grupy stanowisk, które wiążą się z bezpośrednim lub pośrednim udziałem w sprawowaniu władzy zgodnie z prawem publicznym oraz z

²⁷ Dyrektywy Rady 64/221/EWG z dnia 25 lutego 1964 r. w sprawie koordynacji specjalnych środków dotyczących przemieszczania się i pobytu cudzoziemców, uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego (Dz. Urz. WE L 56 z 1964 roku); Dyrektywa Rady 75/35/EWG z dnia 17 grudnia 1974 r. rozszerzająca zakres zastosowania dyrektywy 64/221/EWG w sprawie koordynacji środków specjalnych dotyczących poruszania się i pobytu cudzoziemców w przypadkach uzasadnionych względami porządku, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego przez objęcie jej postanowieniami obywateli jednego państwa członkowskiego, którzy korzystają z prawa do pozostania na terytorium innego państwa członkowskiego po podjęciu w nim samodzielnej działalności zawodowej (Dz. Urz. WE L 14 z 20 stycznia 1975 roku).

pełnieniem obowiązków, których celem jest ochrona ogólnych interesów państwa lub władzy publicznej²⁸.

Innym ograniczeniem swobody przepływu osób są okresy przejściowe, wprowadzane na ustalony czas w celu dostosowania obowiązujących regulacji w poszczególnych krajach członkowskich, które mogą mieć trudności z ich realizacją. Są one stosowane głównie wobec nowych krajów członkowskich²⁹. Okresy przejściowe w dostępie do europejskiego rynku pracy zostały po raz pierwszy wprowadzone w latach siedemdziesiątych XX wieku. Wielka Brytania, Irlandia i Dania, które przystąpiły do Wspólnoty w 1973 roku, otrzymały pięcioletni okres przejściowy. W dwóch następnych rozszerzeniach zastosowano siedmioletnie okresy przejściowe (w 1981 roku dla Grecji, a w 1986 roku dla Hiszpanii i Portugalii). Przy tzw. cichym rozszerzeniu Wspólnoty Europejskiej w 1990 roku o byłe NRD, co nastąpiło na skutek zjednoczenia Niemiec, nie zastosowano okresu przejściowego w dostępie do europejskiego rynku pracy. Siedmioletnie okresy przejściowe w dostępie do rynku pracy dla obywateli nowych krajów członkowskich zastosowano również w wypadku ostatniego rozszerzenia Wspólnoty w 2004 roku. W pierwszym okresie (od 1 maja 2004 roku do 30 kwietnia 2006 roku) zaledwie trzy dotychczasowe kraje członkowskie (Wielka Brytania, Irlandia i Szwecja) i osiem nowych członków (Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Słowacja, Słowenia i Węgry) nie skorzystały z tej możliwości. Według ustaleń negocjacyjnych, dla krajów, które przystąpiły do Wspólnoty w 2007 roku (Bułgaria, Rumunia) zastosowano identyczny mechanizm ograniczania swobody przepływu osób, zgodnie z zasadą „2 + 3 + 2”.

Literatura:

1. Birk R., *Swobodny przepływ pracowników i ich rodzin. Bezpieczeństwo i ochrona zdrowia pracowników. Indywidualne prawo pracy w: Europejskie prawo pracy i prawo socjalne*, red. H. Lewandowski, K. Serafin, Instytut Europejski w Łodzi, Łódź 1998.
2. Cieleń A., Szymański A., *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.
3. Delisle P., *The Challenge of Labor Mobility in an Enlarged European Union* (referat wygłoszony podczas 43rd ISA Annual Convention, Nowy Orlean, 24–27 March 2002).

²⁸ Sprawa 149/79 Commission of the European Communities v. Kingdom of Belgium (I), [1980] (ECR 3881) oraz Commission of the European Communities v. Kingdom of Belgium (II), [1982] (ECR 1845).

²⁹ Więcej na ten temat zob.: P. Delisle, *The Challenge of Labor Mobility in an Enlarged European Union* (referat wygłoszony podczas 43rd ISA Annual Convention, Nowy Orlean, 24–27 March 2002).

4. Dyrektywa nr 2000/78 z 27 listopada 2000 r. wprowadzająca ogólne ramy równego traktowania w zatrudnieniu i wykonywaniu pracy (Dz. Urz. L 303 z 2 grudnia 2000 roku, z późn. zm.).
5. Dyrektywa nr 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz. Urz. WE L 158 z 30 kwietnia 2004 roku).
6. Dyrektywy Rady 64/221/EWG z dnia 25 lutego 1964 r. w sprawie koordynacji specjalnych środków dotyczących przemieszczania się i pobytu cudzoziemców, uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego (Dz. Urz. WE L 56 z 1964 roku).
7. Dyrektywa Rady 75/35/EWG z dnia 17 grudnia 1974 r. rozszerzająca zakres zastosowania dyrektywy 64/221/EWG w sprawie koordynacji środków specjalnych dotyczących poruszania się i pobytu cudzoziemców w przypadkach uzasadnionych względami porządku, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego przez objęcie jej postanowieniami obywateli jednego państwa członkowskiego, którzy korzystają z prawa do pozostania na terytorium innego państwa członkowskiego po podjęciu w nim samodzielnej działalności zawodowej (Dz. Urz. WE L 14 z 20 stycznia 1975 roku).
8. *Europejskie prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. L. Florek, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1996.
9. *Ewolucja integracji gospodarczej w Unii Europejskiej – wyzwania dla Polski*, red. A. Zielińska-Głębocka, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1997.
10. Głębicka K., *Rynek pracy w jednoczącej się Europie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej Towarzystwa Wiedzy Powszechnej w Warszawie, Warszawa 2005.
11. Jagielski J., *Obywatelstwo europejskie w projekcie Konstytucji dla Europy*, „Edukacja Prawnicza” 2004, nr 4.
12. Jednolity Akt Europejski (Dz. Urz. WE L 169 z 29 czerwca 1987 roku).
13. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. WE C 364 z 18 grudnia 2000 roku).
14. Mielnik B., *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000.
15. Mikrus L., *Swoboda przemieszczania się pracowników po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003, s. 55.
16. Mikrus L., *Swoboda przemieszczania się pracowników. Komentarz*, Towarzystwo Audytorów i Wydawców Prac Naukowych UNIVERSITATIS, Kraków 2001.
17. Molle W., *Ekonomika integracji europejskiej. Teoria, praktyka, polityka*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1995.
18. Pelkmans J., *European Integration. Methods and Economic Analysis*, Longman, New York – Harlow 1997.
19. Swann D., *The Economics of the Common Market. Integration in the European Union*, London – New York – Victoria – Toronto – Auckland 1995.

20. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, tekst jednolity (Dz. Urz. UE C 235 z 24 grudnia 2002 roku).
21. Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (Dz. Urz. UE C 340 z 10 listopada 1997 roku).
22. Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nimi akty prawne (Dz. Urz. UE C 80 z 10 marca 2001 roku).
23. Układ o Europejskim Obszarze Gospodarczym z 2 maja 1992 roku (Dz. Urz. WE L 001).
24. Wiktor J.W., *Jednolity rynek wewnętrzny Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2001.

ABSTRACT

European Freedom of Movement for Workers

The aim of the paper is to present the up-to-date regulations on European freedom of movement for workers. The evolution of regulations on freedom of movement for persons during five decades were presented. The paper elaborates mainly on present regulations after two previous enlargements in 2004 and 2007. At present the freedom is in force in 31 European countries: 27 Member States of the European Union, 3 other members of the European Economic Area as well as Switzerland. Rights of European workers as well as restrictions of freedom of movement for European workers were discussed. The freedom makes tremendous opportunities for European workers. Present regulations are believed to enable and enhance workers' mobility within Europe, which can certainly result in strengthening economies of Member States.

ŹRÓDŁO: / SOURCE:

K. Wach, ***Europejska swoboda przepływu pracowników*** [=European Freedom for Movements of Workers], "Studia Europejskie", 2007, nr 3 (43), s. 183-195 (ISSN 1428-149X).